



COMMENTAIRE EN LIGNE
LE COMMENTAIRE JURIDIQUE
EN OPEN ACCESS

COMMENTAIRE

Art. 62 LDP

Un commentaire de Bénédicte Tornay Schaller

Edité par Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte Tornay Schaller

État du traitement : 13.04.2024

PDF créé le : 06.10.2026

DOI: 10.17176/20240413-073418-0

PROPOSITION DE CITATION

Bénédicte Tornay Schaller, Commentaire de l'art. 62 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (édit.), Commentaire en ligne de la loi fédérale sur les droits politiques

Citation abrégée: OK-Tornay Schaller, art. 62 LDP N. XXX.

Art. 62 Attestation de la qualité d'électeur

¹ Les listes de signatures doivent être adressées au fur et à mesure, mais en tout cas suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire, au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur.

² Le service atteste que les signataires sont électeurs en matière fédérale dans la commune désignée sur chaque liste de signatures et renvoie ensuite sans retard les listes aux expéditeurs.

³ L'attestation doit indiquer en toutes lettres ou en chiffres le nombre des signatures attestées; elle doit être datée, porter la signature du fonctionnaire et indiquer sa qualité officielle par l'apposition d'un timbre ou par une adjonction.

⁴ L'attestation concernant la qualité d'électeur des signataires peut être donnée collectivement pour plusieurs listes.

TABLE DES MATIÈRES

I. Historique	3
A. Avant 1978.....	3
B. Entrée en vigueur de la LDP en 1978	4
C. Révision de 1997	4
D. Révision de 2015	6
II. Importance de la disposition.....	8
A. Généralités	8
B. Droit cantonal comparé	9
III. Commentaire	11
A. Alinéa 1 : les tâches des auteurs de la demande de référendum ou de l'initiative	11
1. « Les listes de signatures ».....	12
2. Les délais « au fur et à mesure mais en tout cas suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire »	12
3. L'autorité compétente.....	13
B. Alinéa 2 : les tâches de l'autorité	14
1. « Les électeurs en matière fédérale dans la commune désignée »	14
2. Le renvoi des listes « sans retard »	15
C. Alinéa 3 : le contenu de l'attestation.....	16
D. Alinéa 4 : l'attestation collective.....	17
E. Le dépôt des listes attestées à la Chancellerie fédérale	18
F. Une exception à l'attestation de la qualité d'électeur lors de l'épidémie COVID 19	18
Bibliographie	19

I. HISTORIQUE

A. Avant 1978

- 1 La question de l'attestation de la qualité d'électeur s'est posée dès l'introduction des droits de référendum et d'initiative au XIX^{ème} siècle. L'art. 5 de la loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux du 17 juin **1874**¹ (ci-après : la loi de 1874) prévoyait déjà que pour signer une demande de **référendum**, le droit de vote des signataires devait « être attesté par l'autorité communale (*Gemeindevorstand*) du lieu où ils exercent leurs droits politiques ». Le délai de récolte des signatures était alors de 90 jours dès la publication de la loi ou de l'arrêté dans la Feuille fédérale².
- 2 En matière d'**initiative**, la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale du 27 janvier **1892** (ci-après : la loi de 1892) précisait, à son art. 4 ch. 3, que pour être valable, la liste devait « renfermer à la fin, l'attestation, datée, du président de commune (syndic, maire) ou de son remplaçant, constatant que les signataires [étaient] aptes à voter en matière fédérale et qu'ils [exerçaient] leurs droits politiques dans cette commune. Cette attestation est délivrée gratuitement »³.
- 3 Constatant que les irrégularités qui se produisaient dans les attestations conduisaient à l'annulation d'un grand nombre de signatures, le Conseil fédéral a cherché à remédier à cet inconvénient en édictant le règlement concernant les demandes de votation populaire sur les lois et les arrêtés fédéraux et de révision de la constitution fédérale du 23 février **1897** (ci-après : le règlement de 1897)⁴. Ce règlement précise tant la loi de 1874 que celle de 1892 et en assure l'exécution uniforme⁵. La question de savoir par qui le droit de vote des signataires doit être attesté a été précisée. Si le législateur avait utilisé l'expression « autorité communale » dans la loi de 1874 et celle de « président de commune » dans celle de 1892, rien n'indiquait qu'il avait voulu introduire un mode de procéder différent⁶. L'art. 2 du règlement de 1897 précise ainsi que « le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques. Cette attestation doit figurer au pied de chaque liste à peu près sous la forme suivante : « Le soussigné, président (ou autre titre) de la commune de ..., atteste le droit de vote des ... (nombre) signataires de la présente liste et déclare qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune (date, signature, indication de la qualité officielle du fonctionnaire qui a signé et timbre) ».
- 4 Lors de la révision de la loi de 1892 en **1963**, la formulation de l'art. 4 a été légèrement modifiée et complétée dans le but de faciliter la tâche des autorités communales chargées de délivrer l'attestation exigée par la loi⁷. A nouveau, il a été relevé que la cause principale de l'annulation des listes de signatures résidait dans l'insuffisance de l'attestation, « ce qui provoquait toujours des discussions désagréables entre l'administration et les auteurs de l'initiative »⁸. Pour cette raison, les formalités déjà énumérées dans le règlement de 1897 (auxquelles est subordonnée la validité de l'attestation officielle des listes) sont désormais énoncées à l'art. 4 al. 1 let. d de la loi de 1892 : « à la fin de la liste,

1. FF 1874 I 1131 ; RO I 97.

2. Art. 4 de la loi de 1874.

3. FF 1892 I 575 ; RO 12 742.

4. RO 4 79.

5. Circulaire du Conseil fédéral de 1897, p. 307.

6. Ibid, FF 1897 I 308 et 309.

7. FF 1962 I 676 ; RO 1962 I 827.

8. Message de 1960, p. 1495.

l'attestation de l'autorité compétente selon le droit cantonal, constatant que les signataires sont aptes à voter en matière fédérale et qu'ils exercent leurs droits politiques dans la commune indiquée sur la liste. Cette attestation, délivrée gratuitement, doit être datée, indiquer en lettres ou en chiffres le nombre des signatures auxquelles elle se rapporte, être signée de la main du magistrat ou fonctionnaire qui l'a apposée et mentionner sa fonction officielle au moyen d'un timbre ou d'un adjonction »⁹.

B. Entrée en vigueur de la LDP en 1978

- 5 L'art. 62 LDP, entré en vigueur en 1978, a repris, à ses alinéas 1 à 3, les exigences relatives à l'attestation de la qualité d'électeur prévues à l'art. 5 de la loi de 1874 et à l'art. 4 de la loi de 1892¹⁰. La LDP a en outre introduit deux nouveautés.
- 6 La première nouveauté, ancrée à l'art. 62 al. 4 LDP, est la possibilité d'attester collectivement plusieurs listes de signatures « pour donner suite à des demandes répétées »¹¹. L'art. 19 de l'ordonnance sur les droits politiques du 24 mai 1978 (ODP)¹² précise en détail les modalités de **l'attestation collective**.
- 7 La LDP a encore introduit **la possibilité de corriger les défauts affectant l'attestation** si l'aboutissement du référendum en dépend (art. 65 aLDP¹³). Il était aussi possible d'éliminer ces défauts même après l'échéance du délai référendaire. L'art. 19 al. 4 aODP¹⁴ prévoyait que lorsque le service n'était pas en mesure de donner son attestation dans le délai requis, il le mentionnait sur la liste en indiquant la date de réception de celle-ci. La possibilité de corriger a posteriori les défauts de l'attestation a été abrogée en 1997¹⁵.

C. Révision de 1997

- 8 En 1996, une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques a été proposée à la suite du constat que « l'usage ponctuellement énorme et imprévisible qu'une partie des citoyens faisaient de leurs droits politiques » depuis le début des années 1990 (notamment pour les demandes de référendum et les initiatives populaires) avait placé les communes et les cantons (surtout les plus peuplés) mais aussi les autorités fédérales « dans une situation qui frisait parfois la limite de leurs capacités »¹⁶. En particulier, en 1992, l'accumulation des demandes de référendum (il y en avait pas moins de neuf) avait posé des problèmes importants aux personnes chargées de récolter les signatures, mais aussi, dans certains cas, aux préposés aux registres électoraux des communes, « surtout durant la période des fêtes de fin d'année, et cela bien que la Chancellerie fédérale leur ait envoyé plusieurs circulaires pour les avertir des difficultés qu'ils allaient rencontrer et leur proposer des mesures préventives »¹⁷.

9. FF 1962 I 676 ; RO 1962 I 827.

10. Dans l'avant-projet de LDP de 1975, l'art. 62 LDP figurait à l'art. 59 du projet de loi. Deux seules modifications ont été opérées avant l'entrée en vigueur de la LDP : à l'alinéa 2 la dénomination de « l'autorité » a été modifiée par « le service » ; à l'alinéa 3, l'expression « personne compétente pour donner l'attestation » a été remplacée par « le fonctionnaire », formulation un peu moins lourde (voir FF 1975 1337 1366).

11. Message de 1975, p. 1344.

12. RS 161.11.

13. L'art. 65 aLDP prévoyait que « la Chancellerie fédérale charge le service compétent selon le droit cantonal de remédier aux défauts affectant l'attestation si l'aboutissement du référendum en dépend. Ces défauts peuvent être éliminés après l'échéance du délai référendaire ».

14. RO 1978 716.

15. Voir infra N 10.

16. Message de 1993, p. 408.

17. Message de 1993, p. 457.

- 9 L'exemple le plus marquant est la **demande de référendum contre l'arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes** du 4 octobre 1991 (NLFA)¹⁸ : le manque de temps avait incité les comités référendaires à demander aux communes de faire parvenir les signatures authentifiées directement à la Chancellerie fédérale, ce que des centaines d'entre elles avaient fait. La Chancellerie fédérale s'était déclarée prête à reconnaître valables les signatures provenant directement des communes, à condition que les envois portent le cachet de la poste daté au plus tard du 13 janvier 1992 (date à laquelle expirait le délai référendaire légal). Elle avait en revanche considéré que toute autre concession n'était pas conciliable avec la loi¹⁹. L'aboutissement du référendum s'était fait de justesse²⁰.
- 10 Dans ce contexte, l'art. 65 aLDP²¹ qui imposait au service compétent de remédier aux défauts affectant l'attestation si l'aboutissement du référendum en dépendait et d'éliminer ces défauts même après l'échéance du délai référendaire a été abrogé. Il en a été de même de l'art. 19 al. 4 aODP²². En contrepartie de ces abrogations, les comités référendaires ont obtenu dix jours de plus pour récolter des signatures et les faire attester. **Le délai référendaire est passé de 90 à 100 jours**. L'art. 59 aLDP²³ précisait expressément que, « dans le cas des référendums populaires, le délai référendaire inclut l'établissement des attestations de la qualité d'électeur »²⁴. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1997²⁵.
- 11 Cette solution a été préférée à diverses propositions visant à imposer aux autorités la tâche d'aller chercher les attestations de la qualité d'électeur des signataires ; une telle règle aurait eu pour effet, vu la cadence de l'exercice des droits populaires, de surcharger et de paralyser le service concerné, peu doté en personnel, sans parler des problèmes posés par la mise en place des contrôles et des voies de recours, des erreurs étant inévitables vu la masse de documents à traiter²⁶.
- En 1960, le Conseil fédéral avait déjà plaidé contre la possibilité que les autorités fédérales soient tenues de renvoyer aux auteurs de l'initiative ou aux autorités communales les listes dont l'attestation était défectueuse ; il avait déjà mentionné qu'il appartenait aux auteurs de l'initiative de veiller à ce que les attestations soient suffisantes, ce d'autant plus que les autorités communales restituaient les listes au comité d'initiative qui, lui, les remettait à la Chancellerie fédérale²⁷.
- 12 En 2005, le **Tribunal fédéral** a eu l'occasion de préciser qu'il résultait de l'art. 62 al. 1 aLDP qu'en matière d'initiative populaire les attestations de qualité d'électeur devaient être recueillies par les initiants auprès des services compétents avant l'expiration du délai pour la récolte des signatures et qu'il n'y avait plus de possibilité de contrôle a posteriori²⁸.

La Chancellerie fédérale avait rejeté la requête d'un membre de comité d'initiative lui demandant de lui assurer qu'aucune signature ne soit déclarée invalide en raison de lacunes dans les attestations de

18. FF 1991 III 1570.

19. Message de 1993, p. 408 et p. 457.

20. FF 1992 II 849.

21. Voir supra [N.7](#).

22. Voir supra [N.7](#).

23. L'art. 59 LDP a été abrogé le 1^{er} août 2008 lors de la mise à jour formelle du droit fédéral (RO 2008 3437), le délai de 100 jours étant inscrit à l'art. 141 al. 1 Cst. depuis le 1^{er} août 2003.

24. FF 1993 III 457.

25. RO 1997 753.

26. Message de 1993, p. 460 ; à la fin de 1991 et au début de 1992, avec une telle solution la Chancellerie fédérale aurait dû s'occuper de neuf demandes de référendum, soit superviser le contrôle de 500'000 signatures, autrement dit adresser quelque 20'000 listes à près de 3000 communes et veiller à ce que les attestations lui reviennent à temps. Sur la base de la loi actuelle, ce travail a été accompli par huit comités, dont chacun a pu se concentrer sur sa propre demande de référendum.

27. Message de 1960, p. 1496.

la qualité d'électeur et de se charger de faire réparer de telles lacunes. Le membre du comité avait alors déposé un recours au Tribunal fédéral contre la décision de la Chancellerie fédérale. Il faisait valoir que de nombreuses communes avaient renvoyé des attestations défectueuses et que le comité d'initiative n'avait pas les moyens financiers et en personnel de pourvoir à la réparation de ces défauts. Les juges fédéraux ont rappelé que la possibilité de fournir après coup les attestations de la qualité d'électeur, telle qu'elle résultait de l'art. 65 aLDP dans sa teneur du 17 décembre 1976 avait été abrogée en 1997 ; il résultait de l'art. 62 al. 1 aLDP (en relation avec l'art. 71 al. 1 et l'art. 72 al. 2 let. b LDP) et de sa genèse que l'obtention des attestations de la qualité d'électeur incombait aux initiants²⁹ ; la Chancellerie fédérale ne pouvait pas délivrer ou corriger après coup les attestations défectueuses ; le délai de récolte des signatures couvrait, selon la volonté claire du législateur, aussi bien la récolte des signatures proprement dite que l'obtention des attestations de qualité d'électeur ; les comités d'initiative devaient prendre en compte cet élément dans le cadre de la récolte des signatures³⁰.

D. Révision de 2015

- 13 La rédaction de l'alinéa 1 de l'art. 62 LDP a été modifiée lors de la révision du 24 septembre 2014, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2015. La version initiale prévoyait que les listes de signatures devaient être adressées « suffisamment tôt » avant l'expiration du délai référendaire, alors que selon la version actuelle les listes de signatures doivent être adressées « **au fur et à mesure mais en tout cas suffisamment tôt** ».
- 14 Recueillir les attestations de la qualité d'électeur au fur et à mesure permet d'éviter dans une large mesure le risque d'un dépassement du délai de remise des signatures attestées et présente en outre l'avantage de réduire les pics de travail auprès des autorités compétentes en la matière³¹.
- 15 Cette modification trouve son origine dans le fait qu'en 2012, l'exercice des droits populaires avait été particulièrement fréquent : 50 requêtes populaires (demandes de référendum et initiatives) avaient été déposées.³² Jamais la Chancellerie fédérale n'avait eu à constater autant de non-aboutissements de requêtes populaires : trois demandes de référendums contre les accords fiscaux conclus avec l'Allemagne³³, le Royaume-Uni³⁴ et l'Autriche³⁵ ainsi qu'une initiative populaire³⁶. La décision de non-aboutissement de la demande de référendum contre l'accord de coopération fiscale avec le Royaume-Uni avait fait l'objet de recours au Tribunal fédéral. Dans son arrêt du 5 juin 2013, celui-ci avait confirmé la décision de non-aboutissement du référendum et considéré que la responsabilité de faire attester suffisamment tôt la qualité d'électeur des signataires appartenait aux auteurs de la demande de référendum (voir ci-après N 49)³⁷.
- 16 Dans ce contexte, le 19 octobre 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a déposé une motion (**motion 12.3975**)³⁸. Elle chargeait le Conseil fédéral de soumettre au

28. ATF 131 II 449 = RDAF 2006 I 449.

29. ATF 131 II 449 consid. 3.2.

30. ATF 131 II 449 consid. 3.4.3.2.

31. Message de 2013, p. 8293.

32. Message de 2013, p. 8274.

33. Le référendum contre l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers entre la Suisse et l'Allemagne et du protocole le modifiant n'a pas abouti (FF 2012 7917).

34. Le référendum contre l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord concernant la coopération en matière de fiscalité entre la Suisse et le Royaume-Uni et du protocole le modifiant n'a pas abouti (FF 2012 7937).

35. Le référendum contre l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers entre la Suisse et l'Autriche n'a pas abouti (FF 2012 7953).

36. L'initiative populaire fédérale « Stop à la bureaucratie! » n'a pas abouti (FF 2012 7213).

37. ATF 139 II 303 = JdT 2014 I 29 = RDAF 2014 I 247.

38. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20123975> (consulté le 17.3.2024).

Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques prévoyant des délais différents pour, d'une part, le dépôt par les comités référendaires et les comités d'initiative des signatures pour les référendums et les initiatives populaires et, d'autre part, l'attestation de ces signatures³⁹. Le Conseil national a transmis la motion⁴⁰, alors que le Conseil des Etats l'a rejetée⁴¹ car il voulait attendre le message du Conseil fédéral⁴².

- 17 Le Conseil fédéral avait en effet mis en consultation du 8 mars au 30 juin 2013 une proposition de modification de l'art. 62 al. 2 LDP prévoyant que le service renvoie avant le 95^{ème} jour du délai référendaire toutes les listes qui lui ont été transmises avant le 81^{ème} jour. Il avait aussi proposé d'ajouter un alinéa 2 à l'art. 70 LDP selon lequel le service renvoie avant le premier jour du 17^{ème} mois du délai imparti pour la récolte des signatures toutes les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire qui lui ont été remises avant le premier jour du 14^{ème} mois pour l'attestation de la qualité d'électeur⁴³.
- 18 Cette proposition se fondait sur l'idée que la plus grande partie des signatures pourrait ainsi être déposée pour l'attestation de la qualité d'électeur avant l'échéance des quatre premiers cinquièmes du délai et que les surcharges de travail que connaissent les communes en cas de multiplication des référendums et des initiatives ou à l'occasion de jours fériés pourraient être évitées, ce qui aurait automatiquement augmenté les chances de voir les signatures soumises en dernière minute être néanmoins prises en compte pour l'attestation. Les comités responsables d'une initiative ou d'un référendum, notamment, auraient de ce fait bénéficié d'une sécurité nettement meilleure pour la planification de leur entreprise. Cette proposition a toutefois reçu un accueil mitigé lors de la procédure de consultation : alors que la réglementation proposée allait beaucoup trop loin pour les cantons, les villes et les communes, certains utilisateurs l'ont critiquée comme étant trop timide⁴⁴.
- 19 Par conséquent, le Conseil fédéral a renoncé à sa proposition de modification, en novembre 2013. Il a privilégié une approche globale des procédures d'organisation et d'information, fondée sur l'intention première du législateur, qui exigeait à la fois que les signatures soient remises pour attestation suffisamment tôt avant l'échéance du délai et que les signatures attestées soient renvoyées sans retard à l'expéditeur (art. 62 al. 2 et 70 LDP).
- 20 En définitive, le législateur s'est sciemment abstenu de fixer un délai précis pour l'établissement des attestations de la qualité d'électeur. Il a cependant prévu que les listes de signatures attestées doivent être renvoyées sans retard aux expéditeurs. Il a ainsi tenu compte du fait que le nombre de signatures à attester peut varier fortement d'un service compétent à l'autre. De longues années d'expérience ont permis d'établir qu'une personne expérimentée est en mesure de délivrer 350 à 400 attestations par jour⁴⁵. La nouvelle version de l'art. 62 al. 1 LDP reprend d'ailleurs ce que le Tribunal fédéral avait explicitement confirmé dans son arrêt du 5 juin 2013 (voir supra N 15 et infra N 49).
- 21 En 2015 toujours, en réponse à une forte demande exprimée lors de la procédure de consultation, la Chancellerie fédérale, en collaboration avec la Conférence suisse des chanceliers d'Etat, a élaboré un **aide-mémoire** destiné aux autorités responsables des registres électoraux. Elle a refondu les

39. Les réclamations formulées par l'Union suisse des arts et métiers concernant l'attestation des signatures à l'appui du référendum contre la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'étaient pas non plus étrangères à la motion de la CIP-N, voir Message de 2013, p. 8273.

40. BO CN 2012 2105.

41. BO CE 2013 472 à 474.

42. L'interpellation Wermuth au Conseil national du 7 mars 2012 (12.3082) demandant une centralisation de l'attestation des signatures a aussi été rejetée.

43. Message de 2013, p. 8282.

44. Message de 2013, p. 8283.

45. Message de 2013, p. 8273.

directives destinées aux auteurs de référendums ou d'initiatives populaires fédéraux, de manière à les rendre plus aisées à comprendre. Ce vade-mecum vise à inciter les comités de requêtes populaires à faire preuve de diligence et à réduire les pics d'activité auxquels les autorités compétentes sont confrontées, de même qu'à clarifier le traitement des éléments de preuve⁴⁶.

II. IMPORTANCE DE LA DISPOSITION

A. Généralités

- 22 L'art. 62 LDP, intitulé « Attestation de la qualité d'électeur », compte quatre alinéas depuis son origine. Les alinéas 2, 3 et 4 de l'art. 62 LDP ont toujours la teneur initiale.
- 23 L'art. 62 LDP se situe au Titre 4 de la LDP, consacré au référendum. Il s'applique toutefois aussi aux **initiatives** populaires, par renvoi de l'art. 70 LDP. De même, l'art. 26 ODP consacré aux initiatives populaires renvoie aussi aux art. 19 et 20 ODP (figurant dans le chapitre relatif au référendum).
- 24 L'art. 62 LDP concrétise les modalités à respecter pour l'attestation de la qualité d'électeur. La phase de l'attestation des signatures figurant sur les listes se situe **après** la récolte des signatures (art. 61 LDP) et **avant** la décision d'aboutissement (art. 66 et 67b LDP pour le référendum et art. 72 LDP pour l'initiative).
- 25 La Confédération délègue aux **cantons** la tâche d'attester la qualité d'électeur des signataires de demandes de référendum ou d'initiative populaires fédérales⁴⁷. Dans la plupart des cantons, ce sont aux **communes** qu'incombe la responsabilité de fournir cette attestation⁴⁸.
- 26 Les prescriptions relatives à l'attestation d'électeur s'appliquent tant à l'initiative fédérale constitutionnelle demandant la révision totale (art. 138 Cst.) qu'à celle demandant une révision partielle (art. 139 Cst.). Elles sont aussi valables pour tous les types de demandes de référendum énumérés à l'art. 141 Cst. (référendum portant sur les lois fédérales, les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an, les arrêtés fédéraux dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient, certains traités internationaux).
- 27 La **portée** de l'art. 62 LDP est considérable car l'octroi de l'attestation des signatures est une condition procédurale permettant à la demande de référendum ou à l'initiative d'aboutir. Pour établir si une demande de référendum ou une initiative a abouti, la Chancellerie fédérale s'assure notamment que l'attestation de la qualité d'électeur est présentée en bonne et due forme (art. 21 ODP). L'aboutissement lui-même est une condition pour la soumission au vote populaire.
- 28 L'art. 62 LDP en tant que règle qui organise les droits politiques bénéficie de la protection offerte par la **garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst.)**. La crédibilité des droits politiques dépend de la manière dont les attestations de la qualité d'électeur sont traitées. Il s'agit d'une condition de procédure centrale pour l'exercice et la garantie des droits politiques en Suisse. Cela en fait un enjeu pour le fonctionnement de la démocratie directe.

L'attestation d'électeur en ce qu'elle assure que seuls les membres du corps électoral signent des initiatives ou des demandes de référendum (et qu'ils ne les signent qu'une fois) est aussi protégée par **l'art. 34 al. 2 Cst.** qui comprend le **droit à la composition exacte du corps électoral (qui a signé la demande de référendum ou d'initiative)**. Elle est une condition de base pour garantir un résultat

46. Cet aide-mémoire, intitulé « Attestation de la qualité d'électeur », est disponible sur le site de la Chancellerie fédérale : www.bk.admin.ch (consulté le 4.4.2024).

47. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 166.

48. Voir ci-après N 51 ss.

de votation qui reflète la volonté libre et non faussée des électeurs. Elle crée la confiance et sert par conséquent à faire accepter le résultat de la votation.

- 29 Un **recours touchant le droit de vote** (*Stimmrechtsbeschwerde*) peut être déposé au gouvernement cantonal pour violation de l'art. 62 LDP (art. 77 al. 1 let. a LDP). Le recours doit être déposé dans les 3 jours suivant la découverte du motif du recours mais au plus tard le 3^{ème} jour après la publication des résultats dans la feuille officielle du canton (art. 77 al. 2 LDP). Un recours au Tribunal fédéral est ouvert contre la décision du gouvernement cantonal (art. 80 al. 1 LDP et art. 82 let. c LTF⁴⁹).

Un grief en lien avec l'attestation des électeurs peut aussi être invoqué dans le cadre d'un recours au Tribunal fédéral contre la décision de la Chancellerie fédérale relative au non-aboutissement d'une initiative ou d'un référendum (art. 80 al. 2 LDP et art. 82 let. c LTF). Ainsi si la Chancellerie fédérale déclare une initiative populaire ou un référendum non abouti en raison d'un nombre insuffisant de signatures valables, le comité organisateur peut faire recours auprès du Tribunal fédéral. Il peut en effet se plaindre de ce que les listes de signatures munies de l'attestation d'électeur ont été renvoyées trop tardivement ou que la nullité de certaines signatures n'a pas été indiquée clairement.

- 30 **Sous l'angle pénal**, l'autorité compétente pour attester les signatures agit en une qualité officielle et tombe sous le coup de l'infraction qualifiée de l'art. 282 ch. 2 CP, à teneur duquel celui qui aura falsifié le chiffre des signatures recueillies à l'appui d'une demande de référendum ou d'initiative, notamment en ajoutant, modifiant, retranchant ou rayant des signatures, en comptant inexactement des signatures sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire de 30 jours-amende au moins. Le refus d'authentifier les signatures de même que l'utilisation consciente de liste de signatures non valables tombent aussi sous le coup de l'art. 282 ch.1 III CP⁵⁰. Le résultat de la récolte de signatures doit avoir été modifié et avoir exercé une influence sur l'aboutissement de l'initiative ou du référendum⁵¹. La fraude électorale étant une infraction intentionnelle, de simples erreurs de calculs dans le décompte des signatures ne sont pas constitutives d'infraction.
- 31 La récolte de signatures par des moyens électroniques (*E-Collecting*) a été discutée à plusieurs reprises mais n'est pas autorisée⁵². Dans un tel cas, l'attestation de la qualité d'électeur devrait aussi se faire par voie électronique. La condition de base pour cela est la gestion électronique des registres des électeurs.⁵³

B. Droit cantonal comparé

- 32 La notion d'attestation de la qualité d'électeur se retrouve dans toutes les législations cantonales. Les cantons ont édicté des dispositions analogues à celle de l'art. 62 LDP avec toutefois des particularités. La titularité des droits politiques en matière cantonale et communale peut être différente de celle en matière fédérale⁵⁴. Les cantons distinguent aussi les initiatives et demandes de référendum cantonales des celles qui ont une portée communale⁵⁵.

49. Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110).

50. Petit commentaire CP, art. 282 CP N 9 ; BSK Wehrle, art. 282 CP N 11.

51. CR-von Wursterberger art. 282 CP N 6.

52. Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport concernant la récolte de signatures par voie électroniques, à la suite du postulat 21.3607 de la CIP-N intitulé « récolte de signatures par voie électronique pour les initiatives et les référendums » déposé le 27 mai 2021 et adopté par le Conseil national le 21 septembre 2021.

53. Gfeller/Glaser/Lehner, N 24.

54. OK-Töndury, Art. 4 LDP N 8.

55. Par exemple, dans le canton de Fribourg, chapitre 4.2 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 6.4.2001 (LEDP/FR ; RS/FR 115.1) sur les listes de signatures en matière cantonale et chapitre 4.4 sur l'initiative et le référendum en matière communale ; dans le canton de Vaud, les art. 119 ss de la loi sur l'exercice des droits politiques du 5 octobre 2021 (LEDP/VD ; RS 160.01) portent sur l'initiative cantonale et les art. 145 ss sur l'initiative communale.

- 33 Tous les cantons ont délégué aux **communes** la tâche d'attester des signatures en lien avec les droits populaires cantonaux aux communes, à l'exception du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (dont la Chancellerie d'Etat se charge en principe de fournir les attestations de la qualité d'électeur)⁵⁶ et du canton de Genève (qui octroie cette compétence au Service cantonal des votations et élections)⁵⁷. Dans les cantons ayant délégué le contrôle des signatures aux communes, l'autorité communale compétente est désignée par différents termes (voir infra N 52).
- 34 Comme sur le plan fédéral, l'attestation est **gratuite**⁵⁸.
- 35 Le **motif** pour lequel une signature est déclarée non valable doit être indiqué⁵⁹.
- 36 Dans la plupart des cantons, l'attestation doit être faite **avant l'expiration du délai de récolte des signatures**⁶⁰. Certains cantons comme ceux de Soleure⁶¹, de Berne⁶² et du Valais⁶³ prévoient expressément un délai durant lequel le service compétent doit attester les signatures. Dans d'autres cantons, il est mentionné que le renvoi des signatures doit se faire aussi vite que possible ou immédiatement⁶⁴.
- 37 Dans certains cantons (surtout dans les cantons francophones), l'attestation peut toutefois se faire **après l'écoulement du délai référendaire ou de récolte**. Dans le canton de Vaud par exemple dans les deux semaines au plus tard suivant l'échéance du délai de dépôt, les listes de signatures attestées doivent être retournées par la municipalité aux expéditeurs ; dans les trois semaines au plus tard suivant l'échéance du délai de dépôt, les auteurs de la demande de référendum ou d'initiative doivent remettre l'ensemble des listes de signatures au département. Dans le canton de Fribourg, les communes disposent d'un délai de 20 jours après le dépôt pour vérifier les listes de signatures d'une initiative et de 5 jours pour une demande de référendum et les renvoyer à la Chancellerie cantonale.

Dans le canton de Berne, les listes doivent être envoyées pour attestation au service responsable au plus tard trois mois après la publication de l'objet soumis au référendum⁶⁵ ; les listes doivent être renvoyées pourvues de l'attestation à leurs expéditeurs au plus tard trois semaines après la date de réception⁶⁶.

56. Art. 4 al. 1 Verordnung über die Urnenabstimmung du 23.10.2017 (VUA/AI ; RS/AI 160.010); le *Ratskanzlei* est compétent pour les citoyens habitant les 4 districts de la partie intérieure du canton et la chancellerie du district d'Oberegg pour le district extérieur d'Oberegg.

57. Art. 91 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15.10.1982 (LEDP/GE ; RS/GE A 5 05).

58. Parmi d'autres, dans le canton d'Argovie § 6 Gesetz über die politischen Rechte du 10.3.1992 (GPR/AG ; RS/AG 131.100) ; dans le canton de Schaffhouse art. 68bis al. 2 Gesetz über die vom Volk vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte du 15.3.1904 (Wahlgesetz/SH ; RS/SH 160.100) ; dans le canton du Valais art. 103 al. 3 de la loi sur les droits politiques du 13.5.2004 (LcDP/VS ; RS/VS 160.1) ; dans le canton de Neuchâtel art. 102 al. 1 de la loi sur les droits politiques du 17.10.1984 (LDP/NE ; RS/NE 141) ; dans le canton de Genève art. 91 al. 1 LEDP/GE ; dans le canton de Fribourg art. 109 al. 3 LEDP/FR.

59. Pour une énumération des dispositions de lois cantonales à cet égard, voir OK-Tornay Schaller, Art. 63 LDP N 16 et 17.

60. Tel est le cas dans le canton de Neuchâtel (art. 102 al. 3 LDP/NE), le canton du Valais (art. 103c LcDP/VS), le canton d'Argovie (art. 44 al. 1 GPR/AG), le canton de Saint-Gall (art. 23 al. 1 Gesetz über Referendum und Initiative du 27.11.1967 [GRI/SG ; RS/SG 125.1]).

61. Un délai de 10 jours : art. 134 al. 4 et 146 Gesetz über die politischen Rechte du 22.9.1996 (GpR/SO ; RS/SO 113.111).

62. Un délai de trois semaines : art. 128 al. 1 de la loi sur les droits politiques du 5.6.2012 (LDP/BE ; RS/BE 141.1).

63. Un délai de 8 jours : art. 103 al. 3 LcDP/VS.

64. « so rasch wie möglich » art. 23 al. 2 GRI/SG ; « unverzüglich » § 44 al. 3 GPR/AG et § 58 al. 2 Gesetz über die politischen Rechte du 7.9.1981 (GPR/BL ; RS/BL 120) et art. 58 al. 2 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden du 17.6.2005 (GPR/GR ; RS/GR 150.100).

65. Art. 128 et 146 LDP/BE.

66. Art. 129 al. 3 et 146 LDP/BE.

Dans le canton de Neuchâtel, il est précisé que lorsque l'attestation des signatures ne peut intervenir avant la date du dépôt de l'initiative, l'autorité communale certifie le dépôt des listes et le nombre provisoire des signatures⁶⁷.

- 38 De nombreux cantons, à l'instar des cantons de Vaud⁶⁸, Neuchâtel⁶⁹, Valais⁷⁰, Soleure⁷¹, Argovie⁷², Schaffhouse⁷³, Saint-Gall⁷⁴, Bâle-Campagne⁷⁵, Grisons⁷⁶, chargent l'autorité compétente pour attester les signatures ou la chancellerie cantonale de **remédier aux défauts de l'attestation** dans certaines conditions, en principe si l'aboutissement en dépend. Cette possibilité n'existe plus au niveau fédéral⁷⁷.
- 39 La possibilité de délivrer une **attestation collective** est prévue dans de nombreux cantons⁷⁸.
- 40 Dans certains cantons, comme à Soleure⁷⁹ et Fribourg⁸⁰, il est expressément mentionné qu'un **recours** au Tribunal administratif ou au Tribunal cantonal peut être déposé contre les refus d'attestation.
- 41 Dans le canton de Saint-Gall, un projet législatif est en cours afin de créer les bases légales nécessaires à la collecte de signatures électroniques pour les initiatives et les référendums cantonaux (*E-Collecting*). Tant la mise en œuvre technique que le projet législatif devraient être achevés d'ici début 2025. Ainsi, les essais pilotes d'*E-Collecting* pourraient débiter au premier semestre 2025⁸¹. En juin 2023, la chancellerie d'État du canton de Saint-Gall a lancé un appel d'offres public pour la mise en œuvre technique de la plateforme de collecte électronique. Sur cette plateforme, les citoyens du canton de Saint-Gall pourront à l'avenir soutenir les récoltes de signatures en apposant une signature électronique. Lors de la signature, il sera automatiquement vérifié si la personne signataire a effectivement le droit de vote et si elle a déjà soutenu l'initiative ou la demande de référendum en question. L'attestation de la qualité d'électeur se fera ainsi aussi par voie électronique.

III. COMMENTAIRE

A. Alinéa 1 : les tâches des auteurs de la demande de référendum ou de l'initiative

- 42 L'alinéa 1 de l'art. 62 LDP est une disposition explicative, décrivant d'abord **quand** (ch. 2) et **auprès de qui** (ch. 3) les listes de signatures (ch. 1) doivent être adressées. Cet alinéa s'adresse aux auteurs de la demande de référendum ou de l'initiative à qui il incombe de respecter ces prescriptions. Il leur appartient d'adresser au fur et à mesure les listes de signature et à tout le moins suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire.

67. Art. 102 al. 4 LDP/NE.

68. Art. 121 LEDP/VD et art. 65 du règlement d'application de la LEDP du 22 décembre 2021 (RLEDP/VD ; RS/VD 160.01.0).

69. Art. 104 LDP/NE et art. 54 règlement d'exécution de la LDP/NE du 25 mai 2021 (RELPD/NE ; RS/NE 141.01).

70. Art. 105 al. 3 et 4 LcDP/VS.

71. Art. 137 al. 2 et 146 GpR/SO.

72. Art. 47 al. 1 (pour les référendums) et 53 al. 1 (pour les initiatives) GPR/AG.

73. Art. 68bis al. 4 Wahlgesetz/SH.

74. Art. 26 GRI/SG.

75. Art. 60 al. 3 GPR/BL.

76. Art. 47 GPR/GR.

77. Voir N 7 et 10.

78. Art. 119 al. 5 LEDP/VD ; art. 103 al. 5 LcDP/VS ; art. 134 al. 3 et 146 GpR/SO ; art. 7 al. 5 IRG/BS.

79. Art. 167 al. 1 GpR/SO.

80. Art. 111 al. 1 et 140 LEDP/FR.

81. https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2023/06/kanton-sucht-anbieter-fuer-e-collecting-plattform.html (consulté le 26.3.2024).

1. « Les listes de signatures »

- 43 L'objet de l'attestation est la liste de signatures. Le contenu de la liste de signatures est précisé à l'art. 60 LDP pour le référendum et à l'art. 68 LDP pour l'initiative.
- 44 Tout citoyen (et non uniquement le comité) a la possibilité d'envoyer des listes de signatures à une administration communale en vue de leur attestation⁸².
- 45 L'envoi des listes de signatures à attester doit se faire par courrier postal ou être déposé en mains propres auprès de l'autorité cantonale compétente.

2. Les délais « au fur et à mesure mais en tout cas suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire »

- 46 L'art. 62 al. 1 LDP précise que les listes de signatures doivent être adressées « au fur et à mesure, mais en tout cas suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire ».

Le délai de l'art. 62 al. 1 LDP a pour **but** d'inciter à déposer les listes de signatures pour l'attestation de la qualité d'électeur bien avant l'échéance du délai pour éviter les surcharges de travail que connaissent les communes en cas de multiplication des référendums et des initiatives. Cela permet aux comités de référendum ou d'initiative de bénéficier d'une meilleure sécurité pour la planification de leur entreprise.

- 47 L'art. 62 al. 1 aLDP, dans sa version initiale en vigueur jusqu'au 1^{er} novembre 2015, prévoyait que les listes de signatures devaient être adressées « suffisamment tôt » avant l'expiration du délai⁸³. Le message de 1975 précisait déjà que les listes ou les cartes de signatures ne devaient pas être présentées à l'attestation trop peu de temps avant l'échéance du délai référendaire ; il fallait avoir égard au temps matériellement nécessaire à l'autorité pour accomplir son travail. Il était déjà précisé qu'il était avantageux de remettre les listes par envois successifs à l'autorité compétente⁸⁴.
- 48 Le législateur a ajouté la locution « au fur et à mesure » en 2015. Il s'agit d'une injonction de nature organisationnelle. Cet ajout trouve notamment son origine dans le fait qu'en 2012, la Chancellerie fédérale avait déclaré que la demande de référendum contre l'accord de coopération fiscale conclu avec le Royaume-Uni n'avait pas abouti, faute de signatures suffisantes. Les listes de signatures avaient été remises au service cantonal compétent pour l'attestation le 97^{ème} jour du délai. Le service cantonal avait pris des mesures spéciales pour établir rapidement les attestations de qualité d'électeur, en ce sens que son personnel avait travaillé durant 2 jours de 7 à 22 heures. La tâche s'était achevée le 99^{ème} jour du délai. Le service cantonal avait alors renvoyé les listes de signatures par la poste en courrier B par erreur et les attestations étaient arrivées alors que le délai référendaire était échu.
- 49 Le 5 juin 2013, le Tribunal fédéral a rejeté les recours déposés contre cette décision de la Chancellerie fédérale⁸⁵. Il a considéré que par les art. 59a et 62 al. 1 et 2 aLDP le législateur avait voulu faire porter aux auteurs de la demande de référendum la responsabilité du dépôt en temps voulu des signatures munies des attestations de la qualité d'électeur ; il leur appartenait d'organiser la récolte des signatures puis leur transmission au service chargé d'en attester la validité, de telle manière qu'ils puissent les récupérer à temps et ensuite les déposer à la Chancellerie fédérale dans le délai de 100 jours ; il incombait aussi aux auteurs de convenir au besoin avec le service que les signatures attestées étaient gardées à leur disposition plutôt que renvoyées par courrier postal ; leur organisation et leur

82. Chancellerie fédérale 2015 p. 7.

83. Voir supra N 13 ss.

84. FF 1975 1366.

85. ATF 139 II 303 = JdT 2014 I 29 = RDAF 2014 I 247.

planification devaient anticiper les retards et imprévus qui pouvaient survenir dans le contrôle et l'acheminement des signatures ; seules étaient réservées les situations extraordinaires comme une grève, une catastrophe naturelle ou une attitude malveillante des autorités de contrôle.⁸⁶

La Haute Cour a considéré que le dépôt d'un grand nombre de signatures le 97^{ème} jour du délai ne garantissait pas que ces signatures puissent être encore retournées avant l'échéance du délai ; les recourants n'avaient ainsi pas respecté leur obligation de les soumettre « suffisamment tôt » au sens de l'art. 62 al. 1 aLDP ; dans ces conditions, le fait qu'elles aient été envoyées en courrier B par erreur n'était pas déterminant et apparaissait comme un incident avec lequel les référendaires auraient dû compter ; il n'était d'ailleurs pas certain qu'un envoi en courrier A aurait permis de respecter le délai⁸⁷.

- 50 La proposition du Conseil fédéral d'imposer un dépôt des listes de signatures pour une demande de référendum avant le 81^{ème} jour et une obligation pour le service compétent de renvoyer les listes avant le 95^{ème} jour du délai (pour l'initiative le renvoi par le service avant le 1^{er} jour du 17^{ème} mois) n'a pas été suivie (voir supra N 17 à 19).

3. L'autorité compétente

- 51 La qualité d'électeur des signataires d'initiatives et de demandes de référendum doit être vérifiée et formellement attestée par l'autorité compétente selon le droit cantonal.
- 52 La plupart des cantons ne précisent pas dans leur législation quelle est l'autorité compétente pour attester des signatures relatives à des objets fédéraux. Ils ne distinguent pas l'attestation des signatures à délivrer pour les droits politiques fédéraux en application de l'art. 62 LDP de l'attestation à fournir pour les initiatives et demandes de référendum cantonaux. Souvent, une disposition de la loi cantonale mentionne que la loi cantonale s'applique à l'exercice des droits d'initiative et de référendum en matière fédérale dans la mesure où il n'est pas régi par le droit fédéral⁸⁸.

Seuls deux cantons ont édicté une loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les droits politiques, le canton du Valais⁸⁹ et le canton de Nidwald⁹⁰. Le canton de Genève quant à lui distingue expressément l'autorité compétente pour les droits politiques fédéraux selon les art. 62 et 70 LDP⁹¹ de l'autorité compétente pour les initiatives et demandes de référendum cantonales⁹² : pour les premiers il s'agit de la commune, et pour les secondes il s'agit du Service cantonal des votations et élections.

- 53 Tous les cantons ont délégué aux **communes** la tâche d'attester des signatures en lien avec les droits populaires fédéraux aux communes, à l'exception du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (dont la Chancellerie d'Etat se charge en principe de fournir les attestations de la qualité d'électeur)⁹³. Le canton de Genève prévoit que la commune est compétente pour l'attestation des signatures au sens de

86. Consid. 7.

87. Consid. 8.

88. Par exemple dans les cantons de Fribourg (art. 1 al. 1 let. c LEDP/FR), de Neuchâtel (art. 1 al. 2 LEDP/NE), de Vaud (art. 1 al. 2 LEDP/VD), de Berne (art. 2 al. 2 LDP/BE), d'Argovie (art. 1 al. 3 GPR/AG), d'Appenzell Rhodes-Intérieures (art. 1 al. 2 VUA/AI), d'Appenzell Rhodes-Extérieures (art. 1 al. 1 let. a Gesetz über die politischen Rechte du 24.4.1988 [GPR/AR ; RS/AR 131.12]), de Bâle-Campagne (art. 1 al. 2 GPR/BL), de Glaris (art. 1 let. b gesetz über die politischen Rechte du 7.5.2017 [GPR/GL ; RS/GL I D72272]), des Grisons (art. 1 al. 2 GPR/GR), de Lucerne (art. 1 al. 3 Stimmrechtsgesetz du 25.10.1988 [StRG/LU ; RS/LU 10]), d'Uri (art. 1 al. 2 Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte du 21.10.1979 [WAVG/UR ; RS/UR 2.1201]) et du Tessin (art. 1 al. 2 LEDP/TI).

89. Loi d'application de la loi fédérale sur les droits politiques du 15.2.1995 (LALDP/VS ; RS/VS 160.3).

90. Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte du 27.5.2009 (EG-BPR/Ni ; RS/Ni 131.1).

91. Art. 84A al. 1 LEDP/GE.

92. Art. 91 LEDP/GE.

93. Art. 4 al. 1 VUA/AI : le *Ratskanzlei* est compétent pour les citoyens habitant les 4 districts de la partie intérieure du canton et la chancellerie du district d'Oberegg pour le district extérieur d'Oberegg.

l'art. 84A al. 2 LEDP/GE ; les communes ont cependant la possibilité de déléguer le contrôle des signatures au Service cantonal des votations et élections, cette prestation étant facturée⁹⁴ : toutes les communes genevoises ont fait usage de cette possibilité, à l'exception de Laconnex et de Chancy⁹⁵.

- 54 Dans les cantons ayant délégué le contrôle des signatures aux communes, l'autorité communale compétente est désignée par différents termes : soit le préposé au registre électoral (comme dans les cantons de Fribourg⁹⁶, Argovie⁹⁷, Berne⁹⁸, Grisons⁹⁹, Lucerne¹⁰⁰, Saint-Gall¹⁰¹, Schaffhouse¹⁰², Zurich¹⁰³), soit l'administration communale (à l'instar des cantons de Appenzell Rhodes-Extérieures¹⁰⁴, Bâle-Campagne¹⁰⁵, Bâle-Ville¹⁰⁶, Glaris¹⁰⁷, Nidwald¹⁰⁸, Uri¹⁰⁹, Tessin¹¹⁰, Soleure¹¹¹, Zoug¹¹², Thurgovie¹¹³, Schwyz¹¹⁴, Obwald¹¹⁵, Jura¹¹⁶), soit l'exécutif communal (Vaud¹¹⁷, Neuchâtel¹¹⁸, Valais¹¹⁹).
- 55 Le nombre de requêtes populaires a fortement augmenté ces dernières années. Il arrive souvent que des récoltes de signatures soient organisées en même temps pour plusieurs initiatives et référendums, sur les plans fédéral, cantonal ou communal. Les communes suisses sont ainsi beaucoup sollicitées. Face à des demandes d'attestation de qualité d'électeur toujours plus nombreuses et fréquentes, elles se retrouvent souvent sous forte pression à l'approche des échéances de récolte de signatures.¹²⁰

B. Alinéa 2 : les tâches de l'autorité

- 56 L'alinéa 2 de l'art. 62 LDP explique **comment** l'autorité compétente doit procéder. Il s'adresse aux autorités compétentes selon le droit cantonal. D'abord, celles-ci attestent que les signataires sont électeurs en matière fédérale dans la commune désignée sur chaque liste de signatures (ch. 1) ; ensuite, elles renvoient sans retard les listes aux expéditeurs (ch. 2).

1. « Les électeurs en matière fédérale dans la commune désignée »

- 57 Le rôle du service comptent est d'attester rapidement que les signataires sont bien électeurs en matière fédérale dans la commune désignée sur chaque liste de signatures. En d'autres termes, le

94. Art. 91 LEDP/GE.

95. Annexe 4 du RLEDP/GE.

96. Art. 6 et 109 LEDP/FR; art. 31 RLEDP/FR.

97. Art. 44 al. 3 et 53 GPR/AG.

98. Art. 128 LDP/BE.

99. Art. 58 al. 1 et 80 GPR/GR.

100. Art. 138 StRG/LU.

101. Art. 60 GRI/SG.

102. Art. 68bis Wahlgesetz/SH.

103. Art. 65 et 2 Verordnung über die politischen Rechte du 27.10.2004 (RS/ZH 161.1).

104. Art. 3, 55 et 61septies GPR/AR.

105. Art. 58 et 70 GPR/BL.

106. Art. 7 et 34 Gesetz betreffend Initiative und Referendum du 16.1.1991 (RS/BS 131.100).

107. Art. 5 Gesetz über die politischen Rechte du 7.5.2017 (RS/GL I D/22/2).

108. Art. 36 EG-BPR/NL.

109. Art. 65 WAVG/UR.

110. Art. 98 et 113 legge sull'esercizio dei diritti politici du 19.11.2018 (RS/TI 150.100).

111. Art. 133 et 152 Gesetz über die politischen Rechte du 22.9.1996 (RS/SO 113.111).

112. Art. 34 al. 3 et 35 al. 3 Constitution du canton de Zoug du 31.1.1894 (RS/ZG 111.1).

113. Art. 74 al. 2 Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht du 12.2.2014 (RS/TG 161.1).

114. Art. 9 al. 1 Wahl- und Abstimmungsgesetz du 15.10.1970 (RS/GL 120.100).

115. Art. 53g et 53n Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte du 17.2.1974 (RS/OW 122.1).

116. Art. 87 et 96 de la loi sur les droits politiques du 26.10.1978 (RS/JU 161.11).

117. Art. 119 et 169 LEDP/VD.

118. Art. 102 et 122 LDP/NE.

119. Art. 21 LALDP/VS.

120. Chancellerie fédérale 2015 p. 5.

service doit vérifier que la personne qui a signé une initiative populaire ou une demande de référendum soit bien inscrite au registre des électeurs de la commune figurant sur la liste. Toutes les personnes physiques de nationalité suisse, ayant 18 ans révolus, qui ne sont pas sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement ou qui ne sont pas représentées par un mandataire pour cause d'incapacité sont électeurs en matière fédérale (art. 136 al. 1 Cst. cum art. 2 LDP¹²¹).

- 58 Les électeurs en matière fédérale sont inscrits au registre des électeurs de leur **domicile politique** (art. 4 LDP). La fixation d'un lieu d'inscription permet de garantir qu'une personne ne puisse pas signer une demande de référendum ou une initiative en même temps dans différents lieux.
- 59 Les **Suisses de l'étranger** peuvent aussi signer une initiative populaire ou un référendum. Pour ce faire, ils doivent inscrire leur adresse à l'étranger dans la colonne prévue pour l'adresse, en précisant le numéro postal, le nom de la commune et le pays avec les données de la commune politique à laquelle ils sont rattachés en Suisse. Du fait que l'adresse indiquée est à l'étranger, le préposé au registre des électeurs aura le réflexe de chercher le signataire dans le registre des électeurs établis à l'étranger. Ce registre peut, selon le canton, être géré par les communes ou être centralisé auprès de l'administration cantonale¹²². Si le signataire n'est pas répertorié, sa signature est considérée comme nulle.
- 60 La **date de référence** pour l'attestation de la qualité d'électeur est celle à laquelle la liste de signatures est parvenue au service compétent. L'attestation est accordée lorsque le signataire est inscrit dans le registre des électeurs le jour où la liste des signatures a été présentée pour attestation (art. 19 al. 1 ODP). C'est pourquoi il est important que le service compétent indique la date de réception sur chacune des listes.

2. Le renvoi des listes « sans retard »

- 61 Le service compétent est tenu de renvoyer sans retard les listes aux expéditeurs, car le délai référendaire doit être respecté. Il s'agit d'une injonction. Il a été renoncé à l'introduction d'un délai précis¹²³.
- 62 La Chancellerie fédérale recommande de traiter les listes de signatures **au fur et à mesure** de leur arrivée. Les communes ont intérêt à procéder de cette façon, car, plus la date d'échéance pour le dépôt de l'initiative ou du référendum approche, plus les listes attestées doivent être renvoyées rapidement¹²⁴.
- 63 Selon les recommandations de la Chancellerie fédérale, les communes devraient avoir retourné aux expéditeurs les attestations de la qualité d'électeur au plus tard trois jours avant l'expiration du délai imparti pour la récolte des signatures. Si le comité ne vient pas récupérer les listes, celles-ci doivent être expédiées en **courrier A**. Les envois en **courrier B** doivent être effectués au plus tard dix jours avant l'expiration du délai imparti pour la récolte des signatures. Il est toutefois préférable, dans la mesure du possible, de réexpédier les listes plus tôt. Moins de 3 jours avant l'échéance, il est plus prudent de remettre les attestations **en mains propres**.¹²⁵
- 64 La Chancellerie fédérale déclare nulle toute signature dont l'attestation aura été transmise **par télécopie** au comité¹²⁶.

121. OK-Seferovic Art. 2 LDP.

122. OK-Töndury Art. 4 LDP N 16.

123. Supra N 17 à 19.

124. Chancellerie fédérale 2015, p. 7.

125. Chancellerie fédérale 2015, p. 7.

126. Ibid.

C. Alinéa 3 : le contenu de l'attestation

- 65 L'alinéa 3 de l'art. 62 LDP comprend le descriptif du **contenu** de l'attestation. L'attestation doit indiquer :
- le nombre des signatures attestées : le service indique en toutes lettres ou en chiffres sur chaque liste ou dans l'attestation collective le nombre des signatures valables et celui des signatures non valables (art. 19 al. 3 ODP) ;
 - la date ;
 - la signature manuscrite du préposé au registre des électeurs ;
 - le sceau officiel du service ; la personne habilitée à donner l'attestation doit indiquer de manière adéquate ses qualités officielles (par l'apposition d'un timbre de l'office ou par une simple indication ajoutée à la main).
- 66 L'attestation est la décision officielle établissant le nombre de signatures valables par liste. C'est pourquoi elle doit porter le sceau officiel, la date de la décision et la signature manuscrite du préposé au registre des électeurs. Il s'agit d'une **décision** au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968¹²⁷.
- 67 La décision d'attestation ou de non-attestation peut faire l'objet d'un **recours** touchant le droit de vote au gouvernement cantonal (art. 77 al. 1 let. a LDP), puis au Tribunal fédéral (art. 80 al. 1 LDP, art. 82 let. c LTF)¹²⁸. Lorsque l'autorité refuse de délivrer une attestation, elle doit motiver son refus. Elle ne doit pas non plus faire preuve de formalisme excessif¹²⁹.
- 68 Par précaution, les services compétents peuvent garder une trace, dans le registre des électeurs, de chaque attestation renvoyée pour les différents référendums et initiatives en cours, et ce jusqu'à ce que l'aboutissement de ceux-ci soit publié dans la Feuille fédérale. Les documents tels que les extraits imprimés du registre des électeurs ou les fichiers informatiques similaires doivent **être conservés** sous clé, puis détruits après que l'initiative ou le référendum a abouti¹³⁰.
- 69 Les services compétents doivent être particulièrement attentifs à éviter qu'une personne signe plusieurs fois la même initiative ou le même référendum, en cas de **fusion de communes**. Chacune des communes concernées devrait gérer une liste des électeurs sur laquelle les noms des signataires seraient biffés. Ces listes peuvent ensuite être comparées après la fusion¹³¹.
- 70 L'attestation d'électeur est **gratuite**. Ni frais de port, ni émoluments ne peuvent être facturés¹³².
- 71 Le service sauvegarde le **secret du vote** (art. 19 al. 6 ODP). L'attestation de la qualité d'électeur est protégée par le secret. Une fois déposées les listes ne peuvent pas être consultées (art. 64 al. 2 LDP). Les comités d'initiative ou de référendum sont aussi tenus au secret¹³³.

127. PA ; RS 172.021.

128. Bisaz, p. 315 ; voir aussi supra [N 29](#).

129. Cf. ATF 103 Ia 280 consid. 2a et b ; Bisaz, p. 315.

130. Chancellerie fédérale 2015 p. 12 et 15.

131. Chancellerie fédérale 2015 p. 21.

132. Chancellerie fédérale 2015 p. 9.

133. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 219.

D. Alinéa 4 : l'attestation collective

- 72 Si plusieurs de listes sont traitées en même temps, le préposé au registre des électeurs peut, pour gagner du temps, rendre une attestation collective. Cette possibilité a été introduite en 1978 avec l'entrée en vigueur de la LDP¹³⁴.
- 73 En application de l'art. 19 al. 5 ODP, la Chancellerie fédérale a établi des instructions sur la délivrance de l'attestation collective selon l'art. 62 al. 4 LDP. Elle a édité une brochure intitulée « Attestation de la qualité d'électeur » en juin 2015¹³⁵ dans laquelle elle règle en détail la procédure à suivre pour la délivrance de l'attestation collective et expose les prescriptions qu'une attestation collective doit respecter. Elle présente aussi un modèle d'attestation collective rédigée correctement¹³⁶.
- 74 Pour éviter qu'un nombre important de signatures soient considérées comme nulles, l'attestation collective, à rédiger sur une lettre d'accompagnement, doit être conforme à certaines prescriptions :
- elle doit prendre la forme d'une lettre d'accompagnement munie de l'en-tête de la commune ; elle ne peut être ajoutée sur la lettre du comité ;
 - le concerne doit contenir le titre exact de l'initiative populaire, ou du référendum, et la date de publication dans la Feuille fédérale. Les signatures électroniques et les sceaux en fac-similé sont interdits. Toutes les signatures figurant sur une liste présentant l'un de ces vices seraient considérées comme nulles ;
 - l'attestation doit comporter le nombre de signatures valables, la signature manuscrite du préposé au registre des électeurs, le sceau officiel du service et la date.
- 75 Des **modèles** d'attestations collectives sont disponibles à l'adresse www.bk.admin.ch. En voici un :

Commune (en-tête)

Attestation collective

Concerne : initiative populaire fédérale

« »
 (Titre de l'initiative populaire et date de sa publication dans la Feuille fédérale)¹

ou

Référendum contre la loi fédérale / contre la modification du de la loi fédérale du sur
 (Choisir le type d'acte qui convient et ajouter les dates et le titre exacte)

Se fondant sur les art. 62, al. 4, et 70 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, sur l'art. 19, al. 3, de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques, et sur les instructions de la Chancellerie fédérale du 27 mai 1978, le service (à désigner) de la commune de (numéro postal et nom) atteste que les listes ci-jointes portent signatures valables de citoyens qui ont qualité d'électeur en matière fédérale et exercent leurs droits politiques dans ladite commune.

134. Supra N 6.

135. Brochure disponible sous www.bk.admin.ch/dokumente (consulté le 4.4.2024).

136. Voir infra N 73 à 79.

Sceau du service :

Préposé au registre des électeurs :

Signature manuscrite :

Fonction :

Lieu :

Date :

¹ Les informations concernant l'initiative ou le référendum doivent être reprises des listes de signatures

- 76 Les listes de signatures et la lettre d'accompagnement doivent être maintenues fermement ensemble. La lettre d'accompagnement doit être placée sur les listes et unie à celles-ci au moyen d'agrafes, de ficelle, de broches ou d'un sceau. Si les paquets ainsi obtenus venaient à se défaire lors du transport, des milliers de signatures pourraient être déclarées non valables.¹³⁷
- 77 La **numérotation** des listes traitées permet de déterminer à tout moment quelle attestation collective concerne quelle liste.
- 78 Il est recommandé de **conserver une copie** de chaque attestation collective jusqu'à l'aboutissement de l'initiative ou du référendum.

E. Le dépôt des listes attestées à la Chancellerie fédérale

- 79 Les listes de signatures attestées doivent être déposées à la Chancellerie fédérale et classées par canton (art. 20 al. 1 ODP).
- 80 Lorsque le délai imparti pour la collecte des signatures expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, la demande de référendum peut encore être déposée durant les heures de bureau du jour ouvrable suivant (art. 20 al. 2 ODP).
- 81 La Chancellerie fédérale a édité en mars 2020 un aide-mémoire à l'attention des comités pour le dépôt des initiatives, des référendums et des pétitions. Elle y expose notamment les modalités de lieu, de date et d'heure du dépôt de l'initiative et du référendum¹³⁸.

F. Une exception à l'attestation de la qualité d'électeur lors de l'épidémie COVID 19

- 82 Du 26 septembre 2020 au 31 décembre 2022, lors de l'épidémie de COVID-19, afin de promouvoir l'exercice des droits politiques, une base légale a été créée pour permettre au Conseil fédéral de prévoir que les demandes de référendum ou les initiatives populaires munies du nombre de signatures requis puissent être déposées auprès de la Chancellerie fédérale avant l'expiration du délai, sans être munies des attestations de la qualité d'électeur ; au besoin, la Chancellerie fédérale transmettait les listes de signatures au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur (art. 2 de la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19)¹³⁹.

137. Chancellerie fédérale 2015 p. 17.

138. Aide-mémoire du 3 mars 2020 à l'attention des comités en vue du dépôt des initiatives populaires, des référendums et des pétitions, disponible sous www.bk.admin.ch.

139. Art. 2 al. 1 de la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (RS 818.102) (RO 2020 3835).

- 83 Sur cette base, le Conseil fédéral a d'abord édicté une ordonnance concernant l'attestation de la qualité d'électeur pour les **référendums populaires** (Ordonnance COVID-19 attestation de la qualité d'électeur du 7 octobre 2020)¹⁴⁰. En vigueur du 8 octobre 2020 au 31 décembre 2021, cette ordonnance a permis que l'attestation de la qualité d'électeur des signataires d'une demande de référendum puisse se faire après l'expiration du délai référendaire pour les demandes de référendum contre les actes publiés dans la Feuille fédérale entre le 30 juin 2020 et le 31 juillet 2021.
- 84 Lors de sa séance du 12 mai 2021, le Conseil fédéral a abrogé l'ordonnance précitée et a adopté la révision totale de l'ordonnance COVID-19 attestation de la qualité d'électeur. La nouvelle ordonnance permettait qu'en plus des listes de signatures à l'appui des demandes de référendum, les listes de signatures à l'appui **des initiatives populaires** pouvaient désormais aussi être déposées avec ou sans attestation de la qualité d'électeur¹⁴¹. Cette mesure, de durée limitée, en vigueur du 13 mai 2021 au 31 août 2022, s'appliquait aux demandes de référendum contre les actes publiés dans la Feuille fédérale entre le 30 mars 2021 et le 31 mars 2022 et aux initiatives populaires déposées à la Chancellerie fédérale entre le 13 mai 2021 et le 30 juin 2022 (art. 1 al. 2). La Chancellerie fédérale pouvait remettre les listes de signatures non attestées aux services compétents selon le droit cantonal et leur demander de les attester (art. 3). Les services cantonaux compétents renvoyaient sans retard (mais au plus tard dans les 14 jours suivant leur réception) les listes attestées directement à la Chancellerie fédérale (art. 4).

BIBLIOGRAPHIE

Bisaz Corsin, *Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*, Zurich 2020.

Chancellerie fédérale, Attestation de la qualité d'électeur, 2^e éd., juin 2015 disponible sous : www.bk.admin.ch (dernière consultation le 4.4.2024) (Chancellerie fédérale 2015).

Conseil fédéral, Circulaire à tous les Etats confédérés concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la Constitution fédérale du 27 février 1897, FF 1897 I 307 (Circulaire du Conseil fédéral de 1897)

Conseil fédéral, Message du 25.4.1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution, FF 1960 I p. 1491, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/fr (dernière consultation le 12.3.2024) (Message de 1960).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1975).

Conseil fédéral, Message du 1.9.1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III p. 405, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/fr (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 1993).

Conseil fédéral, Message du 29.11.2013 relatif à la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, FF 2013 p. 8255, consultable sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1844/fr> (dernière consultation le 17.3.2024) (Message de 2013).

140. RO 2020 3975.

141. Ordonnance concernant l'attestation de la qualité d'électeur pour les référendums et les initiatives populaires au niveau fédéral pendant la période de l'épidémie de COVID-19 du 12 mai 2021 (RO 2021 273), initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2021 et prolongée jusqu'au 31 août 2022 (RO 2021 879).

Dupuis Michel/Moreillon Laurent/Piguet Christophe/Berger Séverine/Mazou Miriam/Rodigari Virginie, Petit commentaire du Code pénal, 2^e éd., 2017 (Petit commentaire du CP).

Gfeller Katja/Glaser Andreas/Lehner Irina, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf, in : LeGes 2021 p. 1.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd., Zurich 2023.

Seferovic Goran, Commentaire de l'art. 2 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr2> (dernière consultation le 17.3.2024) (OK-Seferovic).

Töndury Andrea, Commentaire de l'art. 4 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr4>, (dernière consultation le 17.3.2024) (OK-Töndury).

Tornay Schaller Bénédicte, Commentaire de l'art. 63 LDP, in : Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (édit.), Onlinekommentar de la loi fédérale sur les droits politiques, disponible sous : <https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr63>, (dernière consultation le 4.4.2024) (OK-Tornay Schaller).

Von Wurstemberger Mathilde, Commentaire de l'art. 282 CP, in : Commentaire romand, Code pénal, 2017 (CR-von Wurstemberger).

Wehrle Stefan, Kommentierung zu Art. 282 SGB, in : Basler Kommentar Strafrecht II, 4e éd., 2019 (BSK-Wehrle).